

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.814  
27 de octubre de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CARACTERISTICAS DEL MERCADO MUNDIAL DE PRODUCTOS LACTEOS.

(Aspectos de interés para América Latina)

Este documento fue preparado por el señor Tonci Tomic, Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO en el marco del Proyecto El rol del empresariado agrícola en América Latina financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

89-9-1481

## INDICE

	<u>Página</u>
Introducción.....	1
A. Situación mundial de la producción y consumo de leche .	2
1. La producción mundial de leche.....	2
2. El consumo mundial de productos lácteos.....	5
3. La demanda en los países en desarrollo.....	6
B. Políticas nacionales y sus efectos sobre el mercado mundial .....	7
1. Políticas para el sector lácteo .....	7
a) La Comunidad Económica Europea.....	8
b) Los Estados Unidos de América y Canadá .....	9
2. Costos de las políticas.....	10
3. Políticas para reducir excedentes.....	12
4. La ayuda alimentaria.....	14
5. Efectos sobre el comercio mundial.....	16
C. Situación del comercio mundial de lácteos.....	20
1. Volúmenes transados de leche.....	20
2. Comportamiento de los principales productos.....	23
3. Precios de productos lácteos.....	24
D. Resumen y conclusiones.....	33
Notas .....	37
Bibliografía .....	38

## INTRODUCCION

La evolución de la actividad lechera en los países de América Latina y el Caribe no es ajena al comportamiento que en el nivel mundial tiene esta actividad y que se expresa en el mercado internacional de productos lácteos. En los últimos veinte años la situación mundial ha sufrido transformaciones en una serie de aspectos: el sentido de los flujos comerciales, los volúmenes transados, la calidad y diversidad de los productos, la masificación del consumo, y el comportamiento de los precios. El mercado internacional es precisamente el espacio donde se integran todos estos factores y donde se dan las interacciones que terminan por afectar los sistemas de producción de cada país. Es por ello que adquiere relevancia el estudio y caracterización de este mercado, aunque sólo sea en sus componentes más elementales, máxime cuando todo pareciera indicar que ese espacio se irá transformando progresivamente en el que en buena medida decidirá respecto de la posibilidad de llevar a cabo tal o cual actividad económica en los diferentes países.

El presente estudio consta de cuatro partes. En la primera se revisa la situación de la producción y el consumo; en la segunda se analiza el efecto de las políticas de los principales países productores sobre el mercado mundial de lácteos; la tercera se refiere al comercio y los precios internacionales; la cuarta presenta algunas conclusiones generales sobre el desempeño de los mercados y su posible desarrollo futuro.

## A. SITUACION MUNDIAL DE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO DE LECHE

### 1. La producción mundial de leche

La producción mundial de leche de vaca, en términos de leche fresca, pasó de 324.4 a 461.7 millones de toneladas en el período comprendido entre los años 1961-1965 y 1987, lo que significó un ritmo de progresión de 1.5% anual. En los países en desarrollo la producción creció en ese período a una tasa de 3.0% anual, y a una de 0.8% anual en el mundo desarrollado, observándose diferencias importantes dentro de cada uno de estos dos grandes grupos de países.

En el mismo lapso, la producción de América Latina aumentó de 19.2 a 38.7 millones de toneladas, lo que implicó un ritmo de crecimiento anual de aproximadamente 3.0%. Sin embargo, la intensidad del crecimiento ha sido variable a lo largo del período. En efecto, entre 1961-1965 y 1970 la producción creció a un ritmo de 2.9% anual; luego, entre 1970 y 1983, el ritmo se intensificó hasta alcanzar una tasa promedio anual de un 3.4%, para finalmente experimentar una importante reducción después de la crisis de 1983, ya que en el período 1973-1987 el ritmo de crecimiento de la producción alcanzó un promedio anual de sólo 1.7%. (Veáse el cuadro 1.)

A pesar de que la producción de leche creció mas rápidamente en las regiones en vías de desarrollo, la producción de estos países representa sólo 17.2% del total mundial, en tanto que los países desarrollados aportan el 51.6%, y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los países de Europa Oriental el 31.2% restante.

## Cuadro 1

## PRODUCCION DE LECHE POR REGIONES

(En millones de toneladas)

	1961/ 1965	1970	1981	1983	1985	1986	1987
Estados Unidos y Canadá	65.4	61.4	67.9	71.5	73.1	73.2	72.8
Europa Occidental	107.7	114.3	139.6	146.3	142.7	143.3	137.4
Oceania	12.4	13.5	11.8	12.6	14.1	14.5	13.4
Otros países desarrollados	6.2	8.0	9.9	9.7	10.8	10.9	10.9
<u>Países desarrollados</u>	<u>190.8</u>	<u>197.2</u>	<u>229.2</u>	<u>240.1</u>	<u>240.7</u>	<u>241.9</u>	<u>234.5</u>
Africa	4.2	5.2	5.8	6.5	6.3	6.8	6.6
América Latina	19.2	23.5	34.3	36.2	37.3	37.5	38.7
Lejano y Cercano Oriente	15.5	21.2	27.5	30.9	34.9	35.4	34.0
<u>Países en desarrollo</u>	<u>38.9</u>	<u>49.9</u>	<u>67.6</u>	<u>73.6</u>	<u>78.5</u>	<u>79.9</u>	<u>79.5</u>
URSS y Europa Oriental	91.8	116.0	126.4	135.9	139.8	143.3	144.0
Resto del mundo	2.9	3.3	4.9	3.0	2.9	3.2	3.7
<u>Mundo</u>	<u>324.4</u>	<u>366.4</u>	<u>428.1</u>	<u>452.6</u>	<u>461.9</u>	<u>468.3</u>	<u>461.7</u>

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Anuarios FAO de producción, Roma, varios números.

Durante el período en referencia, la expansión de la producción de leche y de derivados lácteos de la Comunidad Económica Europea (CEE), le permitió a ésta generar excedentes que la hicieron pasar de importador en los años setenta a exportador neto en la actualidad. En el continente asiático la producción lechera registra un elevado crecimiento hasta 1985, en especial en China y la India, países que aplicaron programas específicos de promoción a la producción de leche. Esta también ha mostrado un crecimiento sostenido en la Unión Soviética y los países de Europa Oriental, mientras Africa exhibe, por el contrario, un perfil de semiestancamiento.

En la temporada 1987 la producción mundial se redujo en casi un 1%, revirtiendo así una tendencia que se mantenía invariable durante los últimos veinte años (GATT, 1988). Esta reducción fue principalmente consecuencia de las políticas aplicadas por los grandes productores para restringir la oferta. En la CEE la producción cayó en 5.7%, al tiempo que descendían también las entregas de Europa Oriental, America del Norte y Japón. En el caso de Nueva Zelanda, la severa sequía que sufrió ese país durante dicha temporada provocó una caída tan acentuada de la producción, que ni siquiera las favorables condiciones climáticas de la zona lechera australiana pudieron impedir que la producción de Oceanía como un todo cayera en 7.0%. Ese año la producción creció, aunque lentamente, sólo en América Latina y la Unión Soviética.

Durante 1988 la producción mundial de leche se recuperó aproximadamente en un 1.0%. En la Comunidad Económica Europea la producción se redujo en 3.0%, se mantuvo relativamente estable en Japón y Canadá, y se incrementó en los Estados Unidos, India y Nueva Zelanda, aumento al que debe sumarse la creciente oferta de la URSS y de algunos países en desarrollo. Se espera que en 1989 la producción crezca en cerca de 2.0% en Europa, lo que implicaría un alza de la oferta mundial.

## 2. El consumo mundial de productos lácteos

El consumo de leche por persona presenta importantes diferencias en los distintos países. En 1970 el consumo per cápita en los países desarrollados era 7.1 veces mayor que el de los países en desarrollo, situación que no ha variado sustancialmente en los años ochenta, ya que en 1986 esta diferencia era de 6.2 veces.

En los países en vías de desarrollo este parámetro también evidenció diferencias regionales sustantivas. En 1986, por ejemplo, cada habitante del Asia disponía de 24.6 kg/año, mientras en América Latina el consumo promedio era 110.7 Kg/año. Por otro lado, tampoco ha sido regular el desempeño productivo del conjunto de estos países, ya que mientras en la década de 1970 elevaron de 35.4 a 43.5 kg/año su disponibilidad per cápita, hacia 1986 la habían reducido a 41.9 kg/año. En este aspecto, los años ochenta fueron para todos los países en desarrollo un periodo de franco deterioro. (Véase el cuadro 2.)

Cuadro 2

### CONSUMO DE LECHE PER CAPITA POR REGIONES (Kg/año por persona en equivalente a leche fresca)

	1970	1981	1986
Mundo	101.2	93.3	95.2
Países desarrollados	251.6	248.5	256.6
Estados Unidos y Canadá	255.7	262.0	248.6
Europa Occidental	311.8	314.3	330.8
Oceanía	165.0	140.0	115.0
Países en desarrollo	35.4	43.5	41.9
Africa	27.8	31.3	24.6
América Latina	97.5	111.9	110.7
Lejano y Cercano			
Oriente	21.9	29.7	29.3
URSS y Europa			
Oriental	332.9	347.11	358.0

Fuente: Elaborado sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Anuarios FAO de producción, Roma, varios números.

### 3. La demanda en los países en desarrollo

La expansión de la demanda en los países en desarrollo es consecuencia de los bajos niveles de consumo inicial, del mejoramiento relativo de los niveles de vida, de los cambios en los hábitos alimentarios y de los mayores ingresos. Paralelamente aumentó en dichos países la disponibilidad de leche per cápita, observándose un incremento en los distintos componentes que definen esa disponibilidad, a saber, la producción, las importaciones, y los programas de ayuda alimentaria. En el caso de América Latina, por ejemplo, la producción, las importaciones y la ayuda alimentaria crecieron entre 1970 y 1986 a tasas promedio anuales de 2.9%, 4.9% y 2.6% respectivamente (FAO, 1988a). Esta dinámica, según la cual el incremento de la disponibilidad crece más rápido por el lado de las importaciones que por el de la producción, es común en los países en desarrollo. En contraste, en los países desarrollados el incremento se ha basado exclusivamente en el aumento de la producción, la que, por otra parte, rebasa largamente en la actualidad las necesidades de consumo, permitiéndoles así elevar sus exportaciones al resto del mundo. Tal es el caso de los países de Europa Occidental, que entre 1970 y 1986 aumentaron sus exportaciones a una tasa anual de 4.9%.

## B. POLITICAS NACIONALES Y SUS EFECTOS SOBRE EL MERCADO MUNDIAL

### 1. Políticas para el sector lácteo

El consumo per cápita de leche y sus derivados en los países en desarrollo es bajo. Este hecho ha sido objeto de creciente preocupación por parte de los gobiernos, que han buscado subsanarlo tratando de aumentar y extender el consumo de leche, dado su alto valor nutritivo y la importancia que tiene para la dieta humana, en particular la de los niños.

En muchos de estos países la elevación del nivel de ingresos significó un aumento de la demanda por productos lácteos, hecho que se vió además favorecido por la aplicación de políticas nacionales tendientes a reducir los precios al consumidor mediante la fijación de precios máximos, medidas que se complementaban con reducciones en la protección efectiva a la importación de leche y derivados. Sin embargo, estas medidas han desincentivado al mismo tiempo la producción interna.

Este tipo de políticas se sigue aplicando en diversos países de Africa, el Sudeste Asiático y América Latina. Sin embargo, muchos países del Africa del Norte, de Asia, algunos de América Latina y del Africa Subsahariana han dado prioridad al desarrollo de la industria nacional de productos lácteos. Venezuela y varios países del Cercano Oriente han mantenido las políticas de subsidio a la producción nacional y de liberalización de las importaciones. Otros han regulado las importaciones con el objeto de no desincentivar la producción nacional (Ibáñez, 1986).

Casos destacados del rápido crecimiento de la producción de leche son la República de Corea, el Reino de Arabia Saudita, Venezuela, la India, China y Cuba. En la India este tipo de política ha alcanzado notable éxito.

En los países de Europa Oriental y la URSS también se han puesto en práctica políticas de estabilización de precios al consumidor y al productor. En la URSS, el monto total de los subsidios aumentó en más de 50% entre 1982 y 1984, lo cual se constituyó finalmente en una carga insostenible para la economía del país: hoy se observa que los países de Europa Oriental han comenzado a igualar los precios al consumidor con los costos de producción y comercialización.

Otros países de Europa, tales como Suiza, Austria, Noruega y Finlandia, también han regulado su comercio exterior mediante el apoyo a la producción. En Japón, por otro lado, los precios de sustentación han sido fijados en un nivel más elevado, y se han restringido además las importaciones de lácteos, con excepción de las de caseína y queso.

Australia y Nueva Zelanda también han apoyado, en ciertas oportunidades, los precios de la leche, pero muy por debajo de los niveles de sustentación de los países desarrollados del hemisferio norte.

a) La Comunidad Económica Europea

La política de la CEE sobre productos lácteos está destinada fundamentalmente a estabilizar los precios internos y a asegurar un nivel de vida aceptable a los habitantes del campo. Esta política se basa fundamentalmente en un sistema de intervención en el mercado interno y en el aislamiento de éste del mercado internacional a fin de evitar los efectos de las fluctuaciones de los precios internacionales. A partir de los años sesenta, la Política Agrícola Común (PAC), un vasto programa que toma en cuenta factores económicos, sociales, políticos y estratégicos, ha aplicado una serie de medidas para alcanzar esos objetivos. Estas medidas, de claro carácter proteccionista, han producido cambios estructurales en el sector lechero comunitario, los cuales han repercutido a su vez de manera significativa en el mercado mundial de estos productos.

Más del 50% de las exportaciones mundiales de productos lácteos (sin tomar en consideración el comercio intracomunitario) proviene de la CEE. Los avances que ha tenido la CEE en este terreno son notables, ya que, como se dijo, siendo importadora neta de estos productos en la década de 1970, logró revertir esa situación en la década actual no obstante el alto costo que le significó alcanzar dicho objetivo. El principal problema que tiene resolver en la actualidad la CEE respecto de los productos lácteos es de hecho, el de eliminar o reducir los grandes excedentes estructurales de dichos productos. Las tasas de autosuficiencia en toda la gama de productos lácteos frescos, excluida la crema, sobrepasaban el 100% en la temporada 1983-1984, y eran de 135% para la leche descremada en polvo, de 377% para la leche en polvo entera, de 128% para la mantequilla y de 107% para el queso (Toro, 1988).

b) Los Estados Unidos de América y Canadá

La política lechera de los Estados Unidos tiene como objetivos principales reducir el ingreso al mercado de los excesos de producción de leche y derivados, especialmente de mantequilla, queso y leche desnatada, y restringir al mismo tiempo las importaciones, manteniendo las excepciones para la caseína (Toro, 1988).

Los Estados Unidos han establecido sistemas de sustentación de precios y medidas complementarias con el fin de atenuar la inestabilidad de los precios agrícolas en general y, por tanto, de los ingresos de los agricultores.

En el caso específico de los productos lácteos, la política que se lleva a cabo actualmente fija en primer lugar un precio de sustentación para la leche que es respaldado a su vez por una serie de medidas complementarias, como la adquisición de productos lácteos de parte de un organismo del Estado, la aplicación de normas de fomento a la exportación, y un tratamiento especial para la importación de estos productos.

Canadá emplea un sistema de apoyo para la mantequilla y para la leche en polvo descremada mediante pagos por precios insuficientes (deficiency payments price). Este país ha colocado sus excedentes en los mercados internacionales a través del mecanismo de la ayuda alimentaria.

## 2. Costos de las políticas

Las políticas llevadas a cabo por los países productores-exportadores, especialmente la CEE y los Estados Unidos, con el fin de estabilizar los precios y de asegurar un determinado nivel de ingreso al productor lechero, se tradujeron en una acumulación relativamente importante de existencias, ya que la mayor producción provocada por esas políticas no responde estrictamente a un aumento de la demanda interna o externa. Las existencias adquiridas en los últimos años por los organismos gubernamentales para mantener los precios en ambos centros de producción han correspondido así a porcentajes considerables de la producción interna. (Veáse el cuadro 3.)

El aumento creciente, hasta temporadas recién pasadas, de estas existencias de intervención gubernamental, junto a otros programas de sostenimiento de la actividad lechera interna tanto en los Estados Unidos como en la CEE, han significado grandes desembolsos monetarios a estos centros productores. (Veáse el cuadro 4.)

Cuadro 3

EXISTENCIA DE INTERVENCIÓN DE PRODUCTOS LÁCTEOS  
EN LA CEE Y LOS ESTADOS UNIDOS

(En miles de toneladas)

	Mantequilla		Leche desnatada en polvo	
	CEE	Estados Unidos	CEE	Estados Unidos
1980 a/	376	123	244	249
1981 a/	276	98	360	370
1982 a/	389	180	583	540
1983 b/	830	208	990	605
1984 b/	1 246	115	970	564
1985 b/	1 172	68	1 000	600
1986 c/	1 132	128	693	402
1987 c/	940	76	760	41

Fuente: Toro, J., "La industria láctea chilena, un análisis de organización industrial", Tesis Universidad de Chile, Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1988.

a/ Entre enero y septiembre.

b/ Entre enero y agosto.

c/ Entre enero y abril.

Cuadro 4

GASTOS DE SOSTENIMIENTO DEL MERCADO DE PRODUCTOS  
LÁCTEOS EN LA CEE Y LOS ESTADOS UNIDOS

	1983	1984	1985
CEE a/ (millones de ECU) b/	4 396	5 442	6 602
Estados Unidos (millones de dólares)	2 600	1 598	2 000
Relación ECU/dólar	0.8902	0.7890	0.7631

Fuente: Toro, J., "La industria láctea chilena, un análisis de organización industrial", Tesis Universidad de Chile, Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1988.

a/ Se excluyen las ayudas proporcionadas por los gobiernos de los países.

b/ ECU: Unidad monetaria de la Comunidad Económica Europea.

Por otra parte, en los países desarrollados con economías de mercado, especialmente en los de Europa Occidental, las políticas han tenido como objetivo principal lograr la autosuficiencia de productos lácteos. Es revelador en este sentido el hecho de que en 1985 el 39.4% de la asistencia para la agricultura entre los países que componen la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se destinara a la producción láctea (OCDE, 1986).

### 3. Políticas para reducir excedentes

La acumulación de existencias ha inducido a los principales centros productores a aplicar políticas que permitan disminuir la generación de excedentes, tratando al mismo tiempo de adecuar la oferta de leche a los niveles de demanda real. Tal es el caso del Programa de Suspensión de la Producción de Leche de los Estados Unidos, que se extendió desde abril de 1986 hasta septiembre de 1987, mediante el cual 40 000 agricultores (que aportaban el 9% del total de la leche comercializada en 1985) vendieron sus animales lecheros para ser sacrificados o para la exportación y cesaron de producir leche por un período mínimo de cinco años a cambio de pagos compensatorios según las entregas pasadas. Estos pagos fueron financiados, en gran parte, mediante impuestos sobre la leche comercializada por los productores que continuaron en la industria lechera. En otro ámbito, la legislación agraria norteamericana aprobada a fines de 1985 impuso una reducción directa del precio de sustentación para 1987, y contiene además disposiciones respecto de reducciones ulteriores de precio, así como medidas sucesivas tendientes a la disminución de la población de ganado lechero en los años siguientes si siguen presentándose grandes excedentes de leche.

En cuanto a las medidas destinadas a retirar excedentes del mercado, la legislación norteamericana estableció incentivos adicionales para las ventas de leche desnatada en el extranjero. Por otro lado, y al igual que en años anteriores, parte de los excedentes siguieron siendo usados en planes de donaciones dentro y fuera del país.

Las medidas aplicadas por los Estados Unidos han sido bastante eficaces, ya que se han reducido los excedentes, aunque pareciera que se ha debilitado la capacidad del gobierno en ese sentido, puesto que en 1987 pudo eliminar, según se estima, sólo la mitad del volumen que retiró en 1986, y que ascendió al equivalente de cinco millones de toneladas de leche, esto es, el 7% de la producción lechera. Pero esta reducción de los excedentes no es reflejo exclusivo de una baja en los niveles de producción total, también corresponde a un incremento considerable del consumo de productos lácteos elaborados (particularmente de queso) suscitado por la baja de los precios de sustentación. Sin embargo, esta situación podría revertirse, puesto que los rendimientos por vaca han aumentado rápidamente en los últimos años, alcanzando promedios superiores a los 6 000 litros de leche por vaca al año.

En la CEE, la eliminación de excedentes se ha llevado a cabo fundamentalmente a través del mecanismo de la ayuda alimentaria al extranjero, mediante ventas de mantequilla a precios reducidos y mediante la subvención del uso de leche líquida y desnatada en polvo como pienso para el ganado. Sin embargo, hasta la temporada 1983-1984, siguió dándose una tendencia creciente en la producción junto a un rápido incremento de las existencias de mantequilla y leche descremada en polvo. Esta situación, que se hacía insostenible obligó a las autoridades de la CEE a reforzar las medidas tendientes a restringir la oferta de productos lácteos. Dentro de este marco, se decidió poner en práctica, a partir de abril de 1984 y por un lapso de cinco años, un conjunto de medidas que en lo esencial consistió en reducir el monto de la garantía y el precio al productor, premiar la reconversión productiva de las unidades lecheras y establecer un sistema de cuotas de producción,<sup>1</sup> que básicamente consiste en aplicar una tasa que castiga el precio de sostén para aquella producción que se sitúa por sobre la cuota asignada (CEE, 1987). En 1986 se acordó reducir aún más el fondo de garantía y fortalecer el sistema de cuotas, y se tomaron a la vez medidas de carácter

temporal para reducir o suspender el apoyo a determinados productos (Comunidad Europea, 1987).

La respuesta a estas medidas fue positiva, en el sentido de que efectivamente la producción de la CEE se redujo por primera vez en el último decenio, aunque siguen observándose oscilaciones, ya que se trata de medidas de muy compleja ejecución que, por eso mismo, necesitan someterse a revisiones y modificaciones relativamente frecuentes. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5  
EVOLUCION DE LAS EXISTENCIAS DE PRODUCTOS LACTEOS  
A NIVEL MUNDIAL

(Miles de toneladas)

	1982/84	1985	1986	1987
Mantequilla y ghee	1 076	1 447	1 692	1 190
Queso y cuajada	1 833	1 975	1 893	1 905
Leche desnatada en polvo	1 527	1 187	1 193	775

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Situación y perspectivas de los productos básicos 1987-1988, No. 5, Roma, 1989.

#### 4. La ayuda alimentaria

Los excedentes canalizados hacia el exterior en forma de ayuda alimentaria y exportaciones subsidiadas introducen una distorsión importante tanto en el mercado mundial de productos lácteos como en las industrias de los países que reciben estos excedentes. Las últimas informaciones de que se dispone indican que la ayuda alimentaria se ha reducido como consecuencia de la contracción de la oferta, una tendencia que, visible durante 1986 y 1987, seguirá presumiblemente presentándose en 1988. (Véase el cuadro 6.)

## Cuadro 6

AYUDA ALIMENTARIA: LECHE DESNATADA EN POLVO  
POR PRINCIPAL DONANTE Y RECEPTOR

(En toneladas)

	Donantes			Receptores		
	Canadá	Estados Unidos	CEE	Africa	Asia	América Latina
1978	20 819	74 433	133 398	81 440	102 184	47 918
1980	11 722	66 634	147 014	82 683	73 895	39 451
1982	6 893	111 676	145 820	109 681	79 374	40 321
1984	19 212	103 341	177 283	170 446	115 368	44 547
1985	10 818	196 828	107 056	139 440	52 724	93 558
1986	5 673	235 099	100 265	123 037	37 723	124 099
1987	s/i	170 752	109 193	61 166	71 511	83 150

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), La ayuda alimentaria en cifras, vol. 6, Roma, 1988.

La ayuda tradicional en productos lácteos consiste fundamentalmente en leche desnatada en polvo y grasas lácteas anhidras ("butter oil"). Los Estados Unidos, destinan su ayuda principalmente a Egipto, Brasil y Guatemala. En el caso de la CEE, sus principales beneficiarios son Egipto, la India y el Programa Mundial de Alimentos. Es importante tener presente el comportamiento de la ayuda alimentaria y su destino, ya que puede retrasar o desincentivar el desarrollo de la producción interna, lo cual dependerá básicamente de los mecanismos que se utilicen para distribuir esa ayuda, y de los sectores de la población que se beneficien de ella.

### 5. Efectos sobre el comercio mundial

Como se afirma en el informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 1986), el conjunto de políticas que aplican los países productores en gran escala han contribuido a que el mercado mundial de productos lácteos sea una criatura del proteccionismo. Prácticamente la totalidad de los países industriales aíslan y protegen a sus productores lecheros mediante barreras a la importación y mediante la intervención en los mercados internos. Los precios al productor los determinan los gobiernos y no tienen relación con el valor de los productos lácteos en el mercado internacional.<sup>2</sup> En los países que integran al OCDE, los precios internos medios han sido aproximadamente el doble de los internacionales durante los últimos 20 años; a su vez, las enormes cantidades de productos lácteos que son objeto de dumping en el comercio internacional han deprimido los precios de dichos productos. Como los granjeros de estos países reaccionan racionalmente a las mejoras de precios internos, incrementan su inversión y esfuerzo, elevando en consecuencia aún más la producción. El resultado es que los gobiernos deben comprar cantidades crecientes de estos productos para luego desembarazarse de ellos, ya sea vendiéndolos en un mercado mundial deprimido o bien donándolos como ayuda alimentaria.

Uno de los primeros efectos de las políticas de estos países fue el de elevar el nivel de precios internos de los productos lácteos, hecho confirmado por los estudios que han estimado los coeficientes de protección nominal. El estudio efectuado por el Banco Mundial para el período 1980-1982, que calcula los coeficientes dividiendo el precio interno por el precio de frontera, concluye que la mayoría de los países estudiados brindan una protección positiva a la producción de lácteos. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

COEFICIENTES DE PROTECCION NOMINAL PARA LOS  
PRODUCTOS LACTEOS 1980-1982

	Productores	Consumidores
Australia	1.30	1.40
Canadá	1.95	1.95
CEE a/	1.75	1.80
Otros países de Europa b/	2.40	2.40
Japón	2.90	2.90
Nueva Zelandia	1.00	1.00
Estados Unidos	2.00	2.00
Promedio ponderado	1.88	1.93

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986", Washington D.C., 1986.

a/ No incluye a España, Grecia y Portugal

b/ Austria, Finlandia, Noruega y Suiza

Como puede observarse, en el cuadro, la situación que presenta, por ejemplo, Nueva Zelandia, un país que no protege sus productos lácteos y donde, por tanto, el precio interno es igual al precio de frontera, se distingue claramente de la de los demás países enumerados, y en especial de la del Japón, donde el precio que se paga internamente por la leche es casi el triple del que se conseguiría en la frontera. De todos modos, el precio interno promedio de los países industrializados, casi duplica el precio externo, lo que equivale a decir que la protección nominal para este producto es de prácticamente 100%. Las proyecciones que se efectuaron en torno al comportamiento de esta variable a partir del período 1980-1982 parecen indicar que la protección se habría acentuado por lo menos hasta 1985, dado que los precios internacionales mostraron precisamente hasta ese año una tendencia a la baja que se revirtió posteriormente (Banco Mundial, 1986).

Las múltiples distorsiones introducidas en el funcionamiento del mercado mundial por las políticas agrícolas de los países desarrollados quedaron de manifiesto también mediante una

estimación hipotética realizada por el Banco Mundial en 1985, que calculó los efectos que tendría una liberalización de los mercados de los diferentes productos, entre ellos los lácteos, sobre los precios y el volumen del comercio. Los resultados indican que si los países o grupos de países liberan sus mercados, se elevan tanto el nivel de los precios internacionales como el volumen del comercio; ahora bien, si esta operación la realiza, por ejemplo, sólo la CEE, los precios internacionales aumentarían en 12% y el volumen de comercio en 34%; si esta iniciativa la llevaran a cabo todos los países con economías de mercado, se produciría una elevación de 67% en los precios y de 190% en el volumen transado. (Véase el cuadro 8.)

Cuadro 8

EFFECTOS DE LA LIBERALIZACION DEL MERCADO DE PRODUCTOS LACTEOS  
SOBRE LOS PRECIOS Y EL COMERCIO 1985

Países	Variación de precios	Variación del comercio
CEE	12	34
Japón	3	28
Estados Unidos	5	50
OCDE	27	95
Países en desarrollo	36	330
Todos los países con economía de mercado	67	190

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986, Washington D.C., 1986.

Estas estimaciones se efectuaron sobre la base de diferentes situaciones hipotéticas: liberalización unilateral de la CEE, Japón y los Estados Unidos; liberalización multilateral por parte de todos los países industrializados; liberalización de los países en desarrollo y liberalización global. Todas las simulaciones indican que cualquiera de estas liberalizaciones haría aumentar el volumen del comercio mundial de productos lácteos en el largo plazo. Asimismo, la mayor parte de las proyecciones indica que la liberalización haría aumentar también los precios mundiales de estos productos. En el mismo estudio se incluye un análisis que demuestra que la liberalización de los mercados produciría asimismo una estabilidad cada vez mayor de los precios.

En síntesis la política de los países desarrollados ha introducido grandes distorsiones en el mercado mundial de los productos lácteos, distorsiones que se traducen finalmente en la formación de precios que no responden a la relativa escasez o abundancia de los recursos sino a objetivos nacionales o regionales de los países que pueden, por la magnitud de su producción, influir decisivamente en este mercado.

## C. SITUACION DEL COMERCIO MUNDIAL DE LACTEOS

### 1. Volúmenes transados de leche

El comercio mundial de productos lácteos ha sido sumamente dinámico durante las últimas décadas. Las exportaciones totales de leche y derivados representaban en 1970 el 11% de la producción mundial; en 1986 alcanzaban el 17%. El volumen de leche transado casi se duplicó, pasando en ese lapso de aproximadamente 40 a 75 millones de toneladas, aunque el mayor dinamismo se observó en el período 1970-1980, ya que desde 1980 en adelante los volúmenes transados han crecido a un ritmo relativamente moderado. (Véase el cuadro 9.)

En este contexto las diversas regiones han evolucionado de manera diferente. En efecto, entre 1970 y 1986, el conjunto de los países desarrollados elevó su superávit comercial de 13.5 a 30.3 millones de toneladas de leche, siendo Europa Occidental la región que más contribuyó a este superávit. Entretanto, en el mismo período, los países en desarrollo vieron elevarse su déficit que pasó, en efecto, de 11.3 millones en 1970 a 27.5 millones de toneladas en 1986.

Del mismo modo, también han sufrido modificaciones durante las últimas décadas el volumen, la composición y la dirección de los flujos del intercambio de productos lácteos.

## Cuadro 9

## EXPORTACION E IMPORTACION DE LECHE POR REGIONES

(En millones de toneladas métricas)

	1970		1981		1986	
	Imp	Exp	Imp	Exp	Imp	Exp
Estados Unidos y Canadá	1.00	3.60	1.50	3.90	1.70	5.20
Europa Occidental	24.30	26.40	33.20	56.50	39.90	56.90
Oceanía	0.10	10.30	0.20	9.20	0.00	11.80
Otros países desarrollados	1.40	0.00	2.00	0.20	2.10	0.10
<u>Países desarrollados</u>	<u>26.80</u>	<u>40.30</u>	<u>36.90</u>	<u>69.80</u>	<u>43.70</u>	<u>74.00</u>
Africa	2.40	0.10	6.10	0.00	5.10	0.00
AMERICA LATINA	3.90	0.10	6.50	0.50	8.40	0.30
Cercano y Lejano Oriente	4.70	0.30	15.90	0.60	14.30	0.90
Otros países en desarrollo	0.90	0.00	0.00	0.00		
<u>Países en desa- rrollo</u>	<u>11.90</u>	<u>0.50</u>	<u>28.10</u>	<u>1.10</u>	<u>28.70</u>	<u>1.20</u>
URSS y Europa Oriental	1.90	1.40	8.80	3.30	6.30	2.90

Fuente: Elaborado sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Anuarios FAO de comercio, Roma, varios números.

La CEE, que hasta los años sesenta era la región que efectuaba las mayores importaciones, se transformó en el principal exportador en la década de 1980, aportando más de la mitad de los productos lácteos transados en el mundo. Oceanía, que hasta los años setenta era la región exportadora por excelencia, presentando además los menores costos de producción del mundo, ha tenido dificultades para mantener el antiguo nivel de sus exportaciones, hoy estancadas, y ha visto incluso disminuir el nivel de su producción de leche.

Entre los países desarrollados con economías de mercado sólo Japón sigue siendo importador neto. Los países de América del Norte, exportadores netos durante la década de 1960, redujeron en forma importante sus exportaciones durante la primera mitad de la década pasada, que volvieron a tomar un ritmo expansivo a partir de 1980. Los países de planificación centralizada, principalmente la URSS, que fueron hasta los años sesenta exportadores de productos lácteos, son en la actualidad importadores netos, alcanzando el primer lugar durante la década de 1980 en esta categoría. Así, por ejemplo, las importaciones de mantequilla de la Unión Soviética, producto en el que se concentran fundamentalmente sus compras, constituyeron alrededor del 26% de las transacciones mundiales del producto. Sólo en el último tiempo ha comenzado la URSS a incrementar su producción interna.

Por su parte, los países en desarrollo son, en conjunto, importadores netos. A principios de los años setenta importaban casi 97% del volumen transado en el mercado mundial, proporción que se ha reducido al 70% en los años ochenta.

Los países exportadores de petróleo han absorbido gran parte del aumento de la importación de lácteos correspondiente a los países en desarrollo. Desde comienzos de los años setenta a comienzos de los años ochenta pasaron de 15 a 30% de las importaciones mundiales de leche en polvo, de 33 a 63% de las de queso, y se movieron entre cifras similares respecto de la leche evaporada y la condensada. Su participación se ha reducido, de 52 a 45%, sólo en el caso de la mantequilla.

América Latina, por su parte, ha venido incrementando sus importaciones en términos absolutos, pasando de 3.9 millones de toneladas en 1970 a 8.4 millones de toneladas en 1986. Pero la dependencia también va en aumento en términos relativos: en efecto, mientras en 1970 la leche importada representaba el 17% de la leche producida en la región, en 1981 este valor ascendió a 19% y a 22% en 1986, de lo que se deduce que el crecimiento de las importaciones ha sido más rápido que el de la producción. El comportamiento de las exportaciones ha sido, por su lado, bastante irregular, ya que si bien se elevaron de 0.10 a 0.50 millones de toneladas entre 1970 y 1981, en 1986 descendieron a 0.30 millones de toneladas. De todos modos, sin embargo, el monto de las exportaciones de la región representa una proporción ínfima del comercial mundial. De hecho, la información con que cuenta la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (FAO, 1988b) indica que sólo Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han exportado productos lácteos y que únicamente las exportaciones de Argentina y Uruguay alcanzaron un volumen de cierta consideración. Esto no impide que, gracias a la coyuntura actual y a las perspectivas que se presentan a mediano plazo, algunas naciones del continente puedan fortalecer su posición en el mercado mundial de dichos productos.

## 2. Comportamiento de los principales productos

Durante la década de 1960, los países en desarrollo importaban fundamentalmente leche condensada y evaporada y, en menor medida, leche en polvo. Con la creación de la industria láctea de recombinación, las importaciones, principalmente las del Sudeste Asiático, se encaminaron de preferencia hacia la leche en polvo y la grasa anhidra de leche. A mediados de los años setenta y gracias al mejoramiento en los niveles de vida de estos países, aumentaron moderadamente las importaciones de leche condensada y evaporada, y con gran dinamismo las de otros productos lácteos tales como leche en polvo entera, descremada, semidescremada, queso y mantequilla. En fechas recientes, el mayor dinamismo se

ha observado en los preparados alimenticios para niños de base láctea.

En 1985 hubo una leve contracción del comercio mundial, aunque las informaciones correspondientes a la temporada 1987 indicaban que el comercio mundial retomaba una línea expansiva. En efecto, las exportaciones de leche desnatada en polvo se recuperaron y alcanzaron a más de 1.2 millones de toneladas, nivel comparable al de 1985 y superior en 3.0% al de 1986. El comercio de leche entera en polvo mantuvo su tendencia ascendente y rebasó las 900.000 toneladas, dos tercios de las cuales correspondieron a la CEE. Los demás derivados lácteos mantuvieron la tendencia al aumento, con excepción del mercado de grasa anhidra y de mantequilla que siguieron mostrando la fragilidad exhibida durante 1986. La información con que se cuenta para 1988 (CEPE/FAO, 1989), indica que el mercado externo ha crecido moderadamente, con aumentos en la exportación de leche en polvo entera y disminuciones en la de la leche descremada.

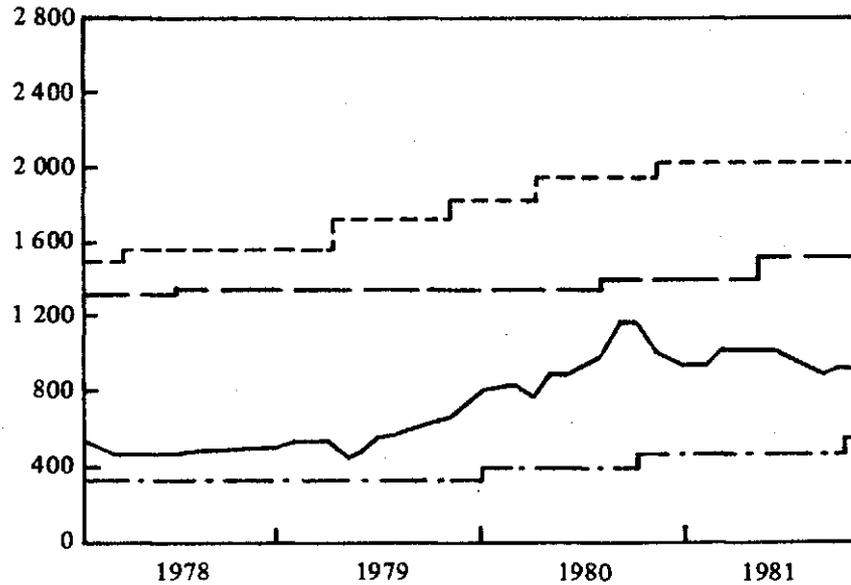
### 3. Precios de productos lácteos

En los últimos diez años, los precios internacionales de la leche y sus derivados han sido relativamente inestables. Para hacerse una idea del movimiento general de los precios, se han tomado como ejemplo los precios de la leche desnatada en polvo, por ser ésta una de las formas más importantes de comercialización de la leche en los mercados internacionales. Para este efecto se han contrastado los precios de sustentación en los Estados Unidos y la CEE, el precio al cual se transó el producto internacionalmente (fob), y el precio adoptado en virtud del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). (Véase el gráfico 1.)

Gráfico 1

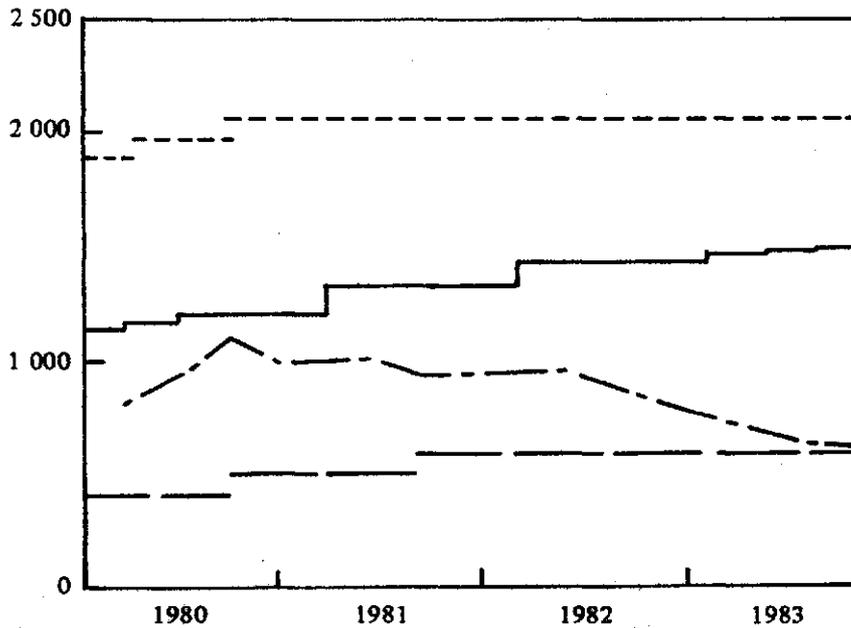
PRECIOS DE LA LECHE DESNATADA EN POLVO

(Dólares/tonelada)



- Precio en el comercio internacional (f.o.b.)
- - - Precio de sustentación de Estados Unidos
- · - Precio de intervención de la CEE\*
- · · Precio mínimo de exportación del GATT

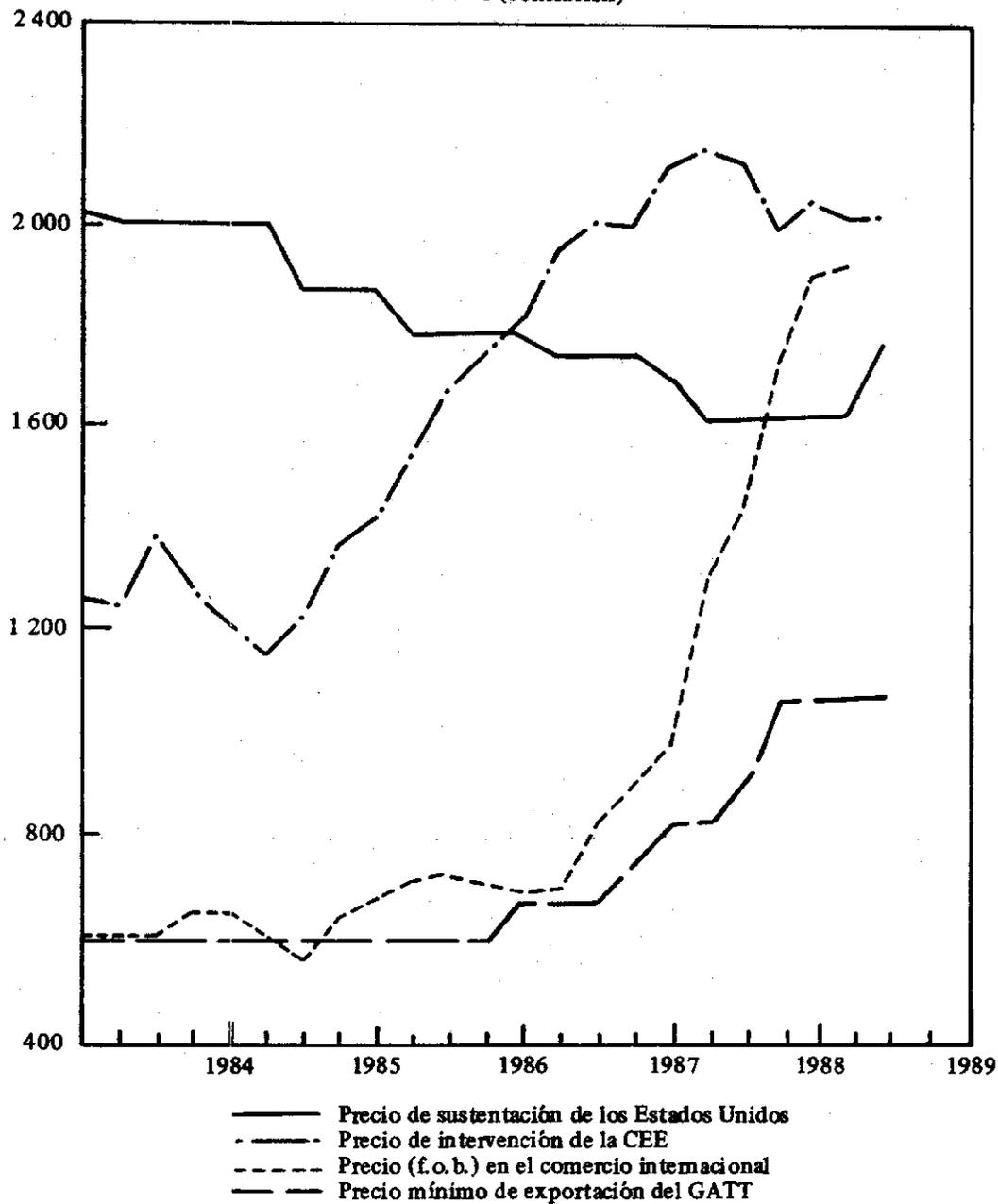
(Dólares/tonelada)



- - - Precio de sustentación de los Estados Unidos
- · - CEE: ECU/1 000 kg - Precio de intervención
- Precio (f.o.b.) en el comercio internacional
- · · Precio mínimo de exportación del GATT

(Dólares/tonelada)

Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),  
*Situación y perspectivas de los productos básicos*, Roma, varios números.

\*Tipo de cambio uniforme utilizado durante todo el período.

A partir de 1980, se ha dado una clara tendencia a la baja en los precios de la leche desnatada en polvo. De hecho, el precio internacional se igualó, entre 1983 y 1985, al precio mínimo establecido en virtud del GATT. La razón principal de esta tendencia radica en el incremento sostenido de la oferta de los países exportadores en los mercados externos, que es a su vez consecuencia de la política de protección, mediante la sustentación de los precios, puesta en práctica por los Estados Unidos y la CEE y que resultó sumamente estimulante para el sector productivo. A partir de 1986 comienzan a manifestarse los efectos de los esfuerzos realizados por los países productores-exportadores con miras a reducir la producción y las existencias. En referencia a este fenómeno, un estudio del GATT (GATT, 1987) ha señalado que en numerosos países se han reducido los precios de apoyo y los pagos anticipados, con el fin de evitar un nuevo aumento de la producción de leche o como necesaria adaptación al menor rendimiento de las exportaciones. Los regímenes de cuota se han puesto en práctica mediante la aplicación de sistemas de doble precio, sanciones a las cantidades producidas por encima de la cuota y gravámenes sobre la producción, destinados a la provisión de fondos para la intervención del mercado y la realización de pagos por pérdidas incurridas en las exportaciones. Asimismo, algunos países han tratado de restar incentivos a la producción de leche restringiendo los suministros de piensos, sea mediante medidas referentes a precios o mediante otros mecanismos.

Se han invertido importantes sumas en la aplicación de diversas medidas encaminadas a la introducción de cambios estructurales en el sector, tales como programas de liquidación de la masa lechera, sistemas para fomentar el abandono de la producción de leche y medidas de limitación de la masa bovina. El fomento de las exportaciones de ganado lechero a los países en desarrollo, con frecuencia en condiciones muy favorables, puede haber tenido efectos no despreciables en este contexto.

Se ha intentado determinar y evaluar los resultados de las medidas adoptadas para frenar la producción de leche, pero hasta

ahora la labor no ha dado verdaderos frutos y se necesita más tiempo e información para extraer conclusiones más definitivas. Sin embargo, concluye el estudio del GATT a que hacemos referencia, cabe señalar que la tendencia ascendente de la producción se ha detenido y que puede incluso haberse invertido gracias a la aplicación de medidas para frenar la producción y las entregas de leche. De hecho, en la temporada 1988-1989 se redujeron nuevamente las cuotas de comercialización de la CEE. Con un volumen de 99 millones de toneladas aproximadamente, la recogida de leche de vaca efectuada por las centrales lecheras de la CEE bajó en 3% en 1988 en comparación con 1987, y fue casi un 10% inferior a la de 1983, el año inmediatamente siguiente a la introducción de dichas cuotas. La producción también volvió a decrecer en la mayoría de los restantes países de Europa Occidental. Sin embargo, el Canadá elevó levemente las cuotas y redujo las multas por entregas en exceso en vista de las mayores ventas internas y de los mejores resultados de las exportaciones. En Japón también se aumentó la cantidad de leche para la cual el gobierno garantiza un precio mínimo, aunque el precio de la última temporada es menor que el de las anteriores. En los Estados Unidos, único país desarrollado con economía de mercado que no utiliza el sistema de cuotas de comercialización de leche, se registró un auge coyuntural en 1988, pese a un nuevo recorte en los precios de sostenimiento y a los efectos de la sequía sobre los suministros y el precio de los piensos.

La baja de la producción de leche en la CEE trajo consigo otra fuerte contracción en la elaboración de mantequilla y leche desnatada en polvo, ya que creció el consumo de leche líquida y el de los productos derivados de la leche fresca, y siguió expandiéndose la producción de queso y de leche entera en polvo. Así pues, cesaron prácticamente las compras para fines de sostenimiento por parte de los organismos de intervención, se redujo la ayuda a la exportación así como la colocación de los excedentes internos --aunque éstos siguieron siendo considerables--, y las existencias gubernamentales de mantequilla

y leche desnatada en polvo cayeron a niveles muy bajos a fines de 1988.

Por otra parte, las informaciones recientes consignan que también se han reducido las existencias de productos lácteos en el conjunto de los países que forman la OCDE como consecuencia de las medidas aplicadas. A comienzos de 1989 las existencias de mantequilla y de leche descremada en polvo de estos países eran de 0.3 y 0.2 millones de toneladas respectivamente; a comienzos de 1987 eran, de igual modo, de 1.7 y 1.3 millones de toneladas.

La constante reducción de la producción y de las existencias mundiales dió lugar a un alza acelerada de los precios internacionales de la leche desnatada en polvo. También subieron los del mercado interno de la CEE y de los Estados Unidos. A partir de mediados de 1988, los Estados Unidos pudieron competir sin subvenciones en el mercado mundial de este producto, mientras la CEE redujo a casi la mitad sus reembolsos a la exportación. En 1988 el precio internacional de la leche aumentó rápidamente: en efecto, el precio de la leche descremada en polvo fue en febrero de 1988 un 45% superior al precio promedio del año anterior; la leche entera en polvo, por su parte, experimentó un alza de 34% en el mismo período. Esta dinámica se vio reflejada durante 1988 en el precio convenido por el GATT, que sufrió alzas en marzo y septiembre de dicho año, afectando a la totalidad de los productos lácteos que se comercializan en el mercado mundial (Banco Mundial, 1988). También aumentaron los precios de mercado de otros productos lácteos y los respectivos precios mínimos de los productos lácteos convenidos en el marco del GATT, pero en el caso de los productos con alto contenido de grasa butírica el alza fue muy inferior a las alzas experimentadas por la leche desnatada y la caseína.<sup>3</sup> En 1989 los precios corrientes de la leche descremada en polvo en el mercado internacional (fob) oscilan en torno a 1 900 dólares por tonelada, en tanto que el promedio de 1988 fue de 1 350 dólares por tonelada y de 750 dólares por tonelada en 1987 (FAO, 1989a).

A pesar de estas medidas, es probable que durante 1989 los países de la OCDE gasten unos 7 000 millones de dólares para apoyar sus mercados de productos lácteos. También es previsible que en Europa Oriental y la URSS el grueso de la leche y de los productos lácteos se venda una vez más a los consumidores a precios considerablemente inferiores a los costos de producción, elaboración y distribución, aunque probablemente superiores a los que han prevalecido históricamente. Para hacerse una idea más acabada del posible desenvolvimiento del mercado lácteo mundial, hay que tener presente además la aparición de algunos indicios de atenuación de las políticas restrictivas sobre mercados y precios, que en varios países desarrollados con economías de mercado habían contribuido a reducir el exceso de suministros desde mediados de los años ochenta. Es por eso que se espera un leve aumento de la producción mundial para la temporada 1989-1990 (FAO, 1989b).

Refiriéndose a la posible evolución de este mercado, la FAO plantea que: "La subida de los precios en el mercado internacional de productos lácteos favorecerá probablemente una tendencia hacia la reducción de las subvenciones al consumo en algunos de los países con economías de planificación centralizada y en desarrollo con fuertes deudas, que tienen que reducir los gastos de divisas en importaciones o desean destinar parte de los productos lácteos a la exportación ... En consecuencia, las exportaciones mundiales de productos lácteos, que en los últimos años han alcanzado por término medio una cifra algo superior a los 30 millones de toneladas en equivalente de leche (excluido el comercio entre países de la CEE), sufrirá probablemente una fuerte contracción en el futuro próximo. Las transacciones especiales a precios muy bajos, que en 1988 y 1987 representaron una proporción considerable del total del comercio en especial de mantequilla y aceite de mantequilla desaparecerán prácticamente" (FAO, 1989b). Por otra parte, la ayuda alimentaria en productos lácteos ya ha disminuido notablemente, y se espera que para 1989 sea algo inferior a las 100 mil

toneladas, frente a una media de casi 400 mil toneladas en los últimos años.

Sin embargo, a pesar de la reducción de las existencias actuales, las posibilidades de una nueva alza en los precios internacionales de productos lácteos parecen muy limitadas. Es probable que los precios internos de los países productores-exportadores se mantengan significativamente más altos que los precios internacionales.

Por su parte, el Banco Mundial (Banco Mundial, 1988) plantea que la reciente tendencia al alza experimentada por los precios de los productos lácteos tiene un carácter de corto plazo. En el largo plazo, el incremento de los rendimientos en este rubro y la relajación de los controles de la producción en los Estados Unidos y la CEE probablemente contribuirán a generar un aumento de las existencias, que irá seguido por la correlativa caída de los precios internacionales. A ello vendría a sumarse una posible expansión de la demanda proveniente de los países en desarrollo, ya que se espera una elevación de los ingresos de estos países, y en particular de los correspondientes a los países exportadores de petróleo, porque hay expectativas fundadas de que el precio de este producto experimente un alza durante la década de 1990. Las estimaciones del Banco Mundial permiten esperar un aumento ostensible de las existencias mundiales de productos lácteos hacia 1992, fenómeno que iniciaría un nuevo ciclo de precios durante la década de 1990: los precios, descententes al comienzo, alcanzarían su punto más bajo en el primer cuarto de la década para luego mostrar una tendencia a la recuperación. (Véase el cuadro 10.)

## Cuadro 10

PRECIOS ESTIMADOS PARA LECHE EN POLVO  
DESCREMADA Y ENTERA

(Dólares/ton, fob)

	Leche en polvo descremada		Leche en polvo entera	
	Corriente	Constante (1985 \$)	Corriente	Constante (1985 \$)
1987	835	642	1 048	806
1988	1 600	1 137	1 500	1 066
1989	1 400	936	1 200	803
1990	900	593	950	626
1991	725	472	850	553
1992	710	451	830	528
1995	1 250	691	1 500	829
2000	1 000	441	1 170	516

**Fuente:** Banco Mundial, Price Prospects for Major Primary Commodities, Report No. 814/88, vol. II: Food Products and Fertilizers, and Agricultural Raw Materials, Washington D.C., 1988.

#### D. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Como puede desprenderse de esta revisión general, el mercado mundial de productos lácteos está lejos de operar según lo que suele denominarse competencia perfecta, ya que el precio internacional no refleja las interacciones entre la oferta y la demanda, y se forma más bien a partir de las distorsiones que introducen los grandes productores al intervenir en sus propios mercados para asegurar un determinado ingreso a sus productores. Casi todos los países desarrollados exportadores de productos lácteos sostienen de una u otra forma sus mercados internos y por lo general subsidian también sus exportaciones. Se estima que el costo de sustentación de los precios de la leche en los países desarrollados con economías de mercado llega, en promedio, a unos 7 000 millones de dólares anuales. En casi todos los países de la OCDE la sustentación de los precios de las lecherías absorbe la mayor parte de los fondos destinados a respaldar la actividad agrícola en general. A esto hay que agregar los elevados costos que demanda la administración de esas complejas políticas lecheras.

El significativo aumento de los costos de colocación de los excedentes ha llevado a los gobiernos a adoptar medidas tendientes a reducir la producción y los niveles de existencias. Algunas de estas medidas son las siguientes: primas por el sacrificio de vacas lecheras, premios por la reconversión productiva de unidades productoras de leche, impuesto a los piensos concentrados y reducción del precio garantizado a que el gobierno compra a los ganaderos una cuota preestablecida de su producción. Estos sistemas de cuotas para la comercialización de la leche se han aplicado en Canadá desde principios de los años

setenta; se emplearon posteriormente en algunos de los países más pequeños de Europa Occidental y en la temporada 1984-1985 en la CEE. Los Estados Unidos nunca los han adoptado, y han puesto en práctica, por el contrario, un sistema que pone más énfasis en el mercado: reduciendo el precio de sustentación al productor, reducen el precio al consumidor y fomentan así el consumo. Este sistema ha ido acompañado de un programa de primas para estimular a los ganaderos a reducir sus ventas de leche, primas que se financian mediante una retención general del precio de la leche.

La inestabilidad de los precios ha sido una de las características principales de la evolución del mercado internacional de productos lácteos durante los últimos 15 años. Este mercado responde al efecto combinado de diversos factores: una demanda relativamente débil, el rápido progreso técnico y, muy especialmente, las políticas proteccionistas practicadas por las economías de mercado del hemisferio norte, que distorsionan pronunciadamente su funcionamiento.

A principios de los años setenta los precios internacionales se elevaron por influencia directa de un aumento de la demanda mundial que provino principalmente de los países exportadores de petróleo y que habría de hacerse sentir a lo largo de todo el período. De ese modo, después de bajar a mediados de la década, los precios volvieron a subir hacia fines del período, tanto por el persistente aumento de la demanda como por la contracción experimentada por la oferta a mediados de la década. Sin embargo, a pesar de esta alza, los precios internacionales, siguieron muy por debajo de los precios de sustentación de la CEE y de Norteamérica. A comienzos de los años ochenta los precios internacionales volvieron a bajar bruscamente, en gran medida como consecuencia de las políticas proteccionistas implantadas principalmente por los países desarrollados con economías de mercado, cayendo incluso por debajo de los precios establecidos en virtud del GATT. Esta situación se mantuvo hasta la temporada 1984-1985, fecha en que comenzó a hacerse sentir el efecto de las medidas adoptadas por los principales países productores con miras a reducir la

oferta, propiciando así la tendencia al alza observada desde entonces.

La inestabilidad de los precios y las distorsiones a que los someten las políticas proteccionistas han dañado seriamente la posibilidad de que los países en desarrollo con potencial productivo (como son Argentina y Uruguay, por ejemplo) lleven a cabo un programa sostenido de inversión en el campo lechero, ya que aunque por sus características pueden producir a bajos costos relativos, quedan fuera del mercado por no poder competir con los precios imperantes. Al mismo tiempo, y a causa de la misma baja de los precios, los países que abastecían al mercado de los países desarrollados han debido restringir sus exportaciones cuando no han quedado derechamente fuera del mercado. Como en los últimos años las tres cuartas partes de las exportaciones de productos lácteos han sido subvencionadas, Oceanía, por ejemplo, una de las regiones exportadoras que producía a bajo costo, apenas ha podido mantener sus exportaciones a pesar de la constante expansión del mercado mundial.

En cuanto a la oferta de productos lácteos, todas las predicciones permiten esperar un crecimiento de la misma, aunque probablemente a una tasa algo inferior a la prevaleciente en estos últimos años. Por otro lado, en lo que toca a los precios, no se cree que la tendencia al alza exhibida por ellos en lo que va corrido de 1989, se mantenga con el mismo ritmo, y se espera más bien que llegarán a estabilizarse, sin perjuicio de que se observen alzas coyunturales, que probablemente serán aprovechadas por los países productores para reducir sus existencias. En suma, todo parece indicar que el precio dominante en el mercado mundial no sufrirá grandes modificaciones.

En lo que respecta a los países en desarrollo, es posible concebir que el alza actual de los precios internacionales y la elevación del precio de sostén en los países desarrollados les permitan poner en práctica programas más amplios de avance tecnológico y productivo. En efecto, el aumento del precio de sustentación en los países desarrollados constituye en la práctica un gravamen sobre su propia industria procesadora, que

utiliza obviamente a la leche como insumo, circunstancia que podría aprovechar la industria procesadora de los países en desarrollo para ampliarse, dados sus menores costos y la posibilidad de competir en mejores condiciones.

Es posible que la suma de los acontecimientos recientes dé una nueva configuración al mercado mundial de productos lácteos. Sin embargo, lo más probable es que los principales países productores-exportadores sigan siendo los que determinen en definitiva dicha configuración, aunque todavía no se pueden percibir con claridad cuáles serán los demás elementos que la constituyen, justo porque no enfrentamos un nuevo punto de equilibrio sino un período de transición. Es por eso que resulta difícil prever en este momento de qué modo se efectuará la reinserción de los países en desarrollo en el mercado mundial.

Un estudio reciente de la FAO (FAO, 1988c) arroja sin embargo algunas luces respecto del modo en que América Latina podría enfrentar la evolución actual del mercado lechero. El hecho de que, según las estimaciones de la FAO, los precios vigentes en los mercados mundiales representaran sólo el 40% del valor que alcanzarían los productos lácteos en un mercado efectivamente libre, sin duda atentaba en contra de las eventuales ventajas comparativas de países de gran potencialidad productiva como, por ejemplo, Argentina y Uruguay. Pero la depresión de los precios también afectó en otro sentido a la región, porque obligó en general a los gobiernos de estos países, que se debatían en el dilema de importar a bajo precio o producir internamente, a tomar costosas medidas tendientes a proteger la industria nacional. Todo este cuadro podría experimentar importantes modificaciones si se mantiene la tendencia al alza que exhiben actualmente los precios internacionales. En efecto, esa posibilidad no sólo permitiría mejorar la posición competitiva de los países de la región en el terreno de las exportaciones, especialmente en el caso de aquellos países con variación natural para ello, sino también mejorar la posición del sector lácteo de cada país respecto de su mercado interno.

Los estímulos a la producción provenientes de estos dos frentes podrían sin duda impulsar un importante crecimiento del sector lechero de la región, que se traduciría posteriormente en una sustitución parcial de las importaciones de productos lácteos. Por otra parte, el fortalecimiento de los precios internos constituiría una señal para incrementar las inversiones en el rubro e incorporar nuevas tecnologías en los procesos productivos (Zegers, 1987).

Sin embargo, para aprovechar la oportunidad ofrecida por los altos precios internacionales es indispensable que los gobiernos adopten medidas concretas y eficaces para el mejoramiento de las ventajas comparativas especialmente en los países de la cuenca del Río de la Plata. Quizá sólo con esas medidas se pueda abrir paso a un proceso acelerado de cambio tecnológico que permita elevar la productividad en condiciones rentables. En esas nuevas condiciones de producción y productividad la industria lechera se transformaría en una actividad rentable incluso si, como se espera, los precios tiendan a descender en el mediano plazo.

#### Notas

1. El sistema de cuotas es bastante engorroso y complejo; para mayores detalles véase, CEE: Milk, The Quota System, Green Europe, No. 203, Bruselas, 1984.
2. Se ha llegado a veces al extremo de que los granjeros de la CEE pagaran por las importaciones de forraje para sus vacas más de lo que podrían haber recibido en los mercados mundiales por la leche que esos forrajes contribuyeron a producir. Es más, no sólo no generaban excedentes como para cubrir el costo de los insumos domésticos, sino que la CEE perdió divisas. A la CEE le hubiese ido mejor en general si algunos de los granjeros no hubiesen trabajado en absoluto, e incluso si les hubieran pagado para no trabajar.
3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Situación y perspectivas de los productos básicos, 1988-1989, Roma, 1989.

### BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 1986, Washington, DC., 1986.
- , Price Prospects for Major Primary commodities, vol. II, Report No. 814/88, Washington D.C., 1988.
- CEE (Comisión de las Comunidades Europeas), Diario oficial, C266/3, Bruselas, 1987.
- CEPE/FAO (Comisión Económica para Europa y Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), The Milk and Dairy Products Market, Vol. V, Agricultural Review for Europe, No. 31, 1987 and 1988 (ECE/AGRI/103 (Vol. V)), Nueva York, 1989, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.89.II.E.18.
- Comunidad Europea, Changes to the EEC Market Organization for Milk and Milk Products, Green Europe, No. 220, Bruselas, 1987.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), Anuarios FAO de producción, Roma, varios números.
- , Situación mundial y perspectivas de los productos básicos, Roma, varios números.
- , La ayuda alimentaria en cifras, Vol. 6, Roma, 1988a.
- , Anuario FAO de comercio, Vol. 41, Roma, 1988b.
- , Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe, Anexo V, Roma, 1988c.
- , "Milk and milk products", Food Outlook, Roma, 1989a.
- , Perspectivas alimentarias, No. 5, Roma, mayo de 1989b.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), "El mercado mundial de productos lácteos", Boletín de información extranjera, No. 88/2, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), Madrid, 1988.

-----, El mercado mundial de productos lácteos, Ginebra, 1987.

Ibáñez, G., "Organización del comercio internacional de productos agrícolas y la inserción de la región latinoamericana", Santiago de Chile, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, 1986, versión preliminar.

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Joint Working Party of the Committee for Agriculture and the Trade Committee, (AGR/TC/WP, (86) 21), París, 1986.

Toro, J., "La industria lechera láctea chilena, un análisis de organización industrial", Tesis Universidad de Chile, Escuela de Ingeniería de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1988.

Zegers, C., "Situación lechera internacional, perspectivas e implicancias para el desarrollo lechero en América Latina y El Caribe" documento presentado en el seminario FAO sobre importaciones de productos lácteos y ayuda alimentaria en el desarrollo lechero, Santiago de Chile, 1987.